Herramientas para el análisis de la sociedad y el Estado

Cuarta edición ampliada y revisada

Fernando Pedrosa
Florencia Deich
Cecilia Noce
Compiladores



Edición
2021



Herramientas para el análisis de la sociedad y el Estado

Fernando Pedrosa
Florencia Deich
Cecilia Noce
(Compiladores)



Universidad de Buenos Aires

Rector	Alberto Edgardo Barbieri
Secretaria de Asuntos Académicos	María Catalina Nosiglia
Subsecretaria de Innovación y Calidad Académica	Patricia Lilia Piccolini

PROGRAMA UBA XXI

Coordinadora general	María Laura Basabe
Edición	Alejandra Batista - Beatriz Hall - Griselda Raffo
Coordinación Desarrollo Pedagógico	Alejandra Codazzi - Andrea Mandelbaum - Alicia Zamudio - Luciana Perillo - María Alicia Rodriguez Jensen - Natalia Menichetti - Cecilia Taboada - Marina Thiery - Camila Rodriguez - Norma Merino - Brenda Leal Faldutti - Diana Ratner - Rocío Guimerans - Susana López - Agustina Patrici - Eva Gramblicka
Asistencia Operativa	Alejandra Olmedo
Área de producción transmedia	Liliana Castillo - Alejandra Batista - Griselda Raffo - Ariel F. Guglielmo - Brenda Salama - Facundo Khazki - Beatriz Hall - Julieta Hereñuz - Fernando Mosquera - Federico Perillo - Magdalena Diez
Compiladores	Fernando Pedrosa Florencia Deich Cecilia Noce

Herramientas para el análisis de la sociedad y el estado / Fernando Pedrosa... [et al.] ; compilado por Fernando Pedrosa ; Florencia Deich ; Cecilia Noce. - 4a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-23-3129-4

1. Sociedad Civil. 2. Estado. 3. Ciencias Sociales. I. Pedrosa, Fernando, comp. II. Deich, Florencia, comp. III. Noce, Cecilia, comp.
CDD 301.01



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1º edición: enero de 2021

Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: Ariel F. Guglielmo
Composición y armado: Eudeba

Índice

I. Presentación. *Fernando Pedrosa, Florencia Deich y Cecilia Noce* 09

II. Conceptos fundamentales 13

1. La sociedad, el Estado y las instituciones. *Nadia Yanuzzi* 15
2. El nombre y la cosa. Hacia una conceptualización del Estado. *Patricio Gómez Talavera* 27
3. Tipos de Estado. *Enrique García* 37

III. Régimen político 51

4. Regímenes políticos. Herramientas para reducir el grado de abstracción. *Max Povse* 53
5. Los sistemas políticos contemporáneos. De la democracia a la poliarquía. *Margarita Batlle* 61
6. Algunas consideraciones en torno al concepto de democracia delegativa. *Paula Bertino* 69
7. Consideraciones sobre el populismo. *Laura Petrino* 81
8. Dictadura. Construyendo un concepto complejo. *Verónica Beyreuther* 95

IV. Cambios de régimen 103

9. Golpes de Estado y otras formas de interrupción institucional. *Florencia Deich* 105
10. Las dos transiciones a la democracia en la Argentina (1973 y 1983). *Nicolás Simone* 121

V. Violencia y Estado 137

11. El terrorismo de Estado. *Graciela Etcheves* 139
12. Genocidio, un concepto polémico y necesario. *Javier Hermo* 149

I. Presentación

Fernando Pedrosa, Florencia Deich y Cecilia Noce

Este libro se propone estimular un ejercicio complejo: pensar la relación de una sociedad con su Estado a partir de elementos teóricos y conceptuales con el objetivo de aportar a un análisis más profundo de la historia argentina transcurrida en parte del siglo XIX y durante el XX.

El mero relato de los hechos o la suma de anécdotas acerca de personajes históricos que suelen aparecer en medios de comunicación de manera más o menos atractiva se presentan, hoy en día, como una forma muy aceptada de análisis de hechos sociales complejos. Sin embargo, quienes así lo hacen, se comportan como guionistas de ficción más que como científicos sociales. Por supuesto que, para programas de TV que apuntan a un público amplio y no especializado, este tipo de enfoque es más que apropiado. Pero, para el estudio sistemático, propio del realizado en una universidad, no alcanza.

Este tipo de abordaje anecdótico no puede dar cuenta de las dificultades que existen en sociedades con intereses numerosos, ambiguos y muchas veces contrapuestos. A esto se le puede sumar la existencia

de variadas identidades políticas, ideológicas, étnicas, culturales y grupales que, en un mundo cambiante, eluden su clasificación en formas simples como “buenos” o “malos”, un clásico de la divulgación histórica y política en los medios de comunicación masivos. Este libro se aleja de esas estrategias proponiendo rumbos explicativos más complejos y donde los problemas que se abordan requieren de un marco conceptual para entender los matices y la diversidad que existen en la vida social. De esa manera, la anécdota pierde potencia explicativa, y las continuidades y rupturas, vistas en el largo plazo, pasan a ser el centro de la estrategia de comprensión histórica.

Los artículos presentados a continuación han sido escritos por docentes e investigadores universitarios, expertos en diferentes áreas de las ciencias sociales. Aunque con diferencias metodológicas y de intereses, comparten una preocupación común por encarar el análisis de la relación entre la sociedad y el Estado de una manera sistemática.

Con los objetivos mencionados como guía, se desarrollarán algunos de los conceptos que son capaces de *viajar* en el tiempo y en el espacio para explicar e interpretar sucesos políticos, sociales e históricos producidos en distintos momentos y países.

El material aquí reunido está destinado a quienes se inician en el estudio de distintas realidades sociales. De este modo, se espera que este libro pueda ser útil para estudiantes así como, también, para profesionales de distintas disciplinas. No se descarta que pueda resultar de interés para un público más amplio, ya que los problemas sociales, su debate y profundización no son patrimonio exclusivo de un grupo en particular.

Finalmente, este libro debe utilizarse como una *caja de herramientas* para examinar en profundidad la relación entre un Estado y una sociedad en un análisis que sobrepase una mirada superficial.

La importancia de los conceptos

En la vida cotidiana, suelen usarse muchos términos que remiten a conceptos generados en ámbitos académicos, pero se le asignan otros sentidos. Por ejemplo, las palabras *neoliberal* o *populista* empleadas en una conversación cualquiera, pueden adquirir un sentido diferente de lo que significan en el contexto de una teoría específica.

También, puede ocurrir que cualquier ciudadano tenga una idea propia sobre diversas cuestiones de la vida social, por ejemplo, del concepto de *democracia*. Eso es algo común y saludable. No obstante, a la hora de pensarlo sistemáticamente, el uso de esos conceptos suele ser mucho más complejo que la simple representación propuesta por las creencias particulares o por el sentido común.

Por esto, para sumergirse en una comprensión más profunda de *por qué y cómo* sucedieron los hechos de la historia, hacen falta algunas herramientas más allá del lenguaje cotidiano. Son las ciencias sociales las que proveen esas herramientas y, aquí, se utilizará extensamente una de ellas: los conceptos académicos.

> Los conceptos son construcciones abstractas que sirven para describir o explicar en forma general determinadas situaciones y hechos sociales. Es decir, los conceptos se elaboran a partir de elementos concretos que requieren alguna explicación o análisis.

Por ejemplo, para referirse a gobiernos que acceden al poder por la fuerza y dominan arbitrariamente a sus sociedades sin aceptar ninguno de sus derechos y persiguiendo a quien se opone, se elaboró el concepto de *dictadura*. Una dictadura es un hecho social e histórico y, por lo tanto, cada dictadura, en cada lugar del mundo, y

en cada momento histórico, ha tenido características particulares. No es fácil, entonces, sintetizar en un solo término toda esa complejidad.

A partir de esta diversidad, el concepto académico (en este caso *dictadura*) registrará las características generales y comunes al fenómeno; es decir, aquellas cuestiones que se encuentran repetidas en todos los sucesos (dictaduras, en este caso) más allá de los detalles particulares que cada una tenga.

Por otro lado, también se debe señalar que un *concepto* no es una verdad absoluta, sino la base desde donde todos pueden comenzar a discutir, ordenada y sistemáticamente, algunos problemas concretos. Por lo dicho, en el ámbito académico, es fundamental definir claramente y con precisión los conceptos que ordenan los debates y las conversaciones, porque hacerlo evita malentendidos e interpretaciones erróneas, y ayuda a conectar a quien escribe con quien lee. Y la comunicación de ideas es la base del mundo científico.

II. Conceptos fundamentales

1. La sociedad, el Estado y las instituciones

Nadia Yanuzzi

Introducción

Sociedad y Estado son dos conceptos claves para pensar la historia argentina; por ello, el objetivo de este artículo es brindar herramientas que permitan analizar las relaciones entre ambos. Resulta fundamental comenzar respondiendo *qué es la sociedad*, *qué relación existe* entre sociedad y Estado y *qué lugar* tenemos los individuos en la sociedad y en relación con el Estado.[1]

Los conceptos no siempre se adecuan a la realidad como un molde ni son un fichero que nos permiten catalogar lo que analizamos. Estudiar procesos y fenómenos sociales, entonces, implica tener presente que los conceptos son herramientas para pensar, ya que la realidad siempre es más compleja.

En la primera sección de este capítulo se hará un esbozo del origen y las primeras formulaciones del concepto de *sociedad* de la mano de la sociología moderna. En la segunda sección, la atención se

1. Algunas partes de este texto son una continuidad o fueron tomadas y elaboradas a partir de Pedrosa (2016).

centrará en las *instituciones* y el rol que desempeñan entre la sociedad y los individuos. En la tercera, se caracterizará el concepto de instituciones, diferenciando las *formales* de las *informales*. Por último, se analizará la relación entre la sociedad y el Estado, haciendo foco en el concepto de *sociedad civil*.

La sociología moderna y el concepto de sociedad

La sociología moderna comienza a desarrollarse a finales del siglo XIX en Europa en un contexto complejo: mientras el Estado liberal (véase el Capítulo 3 de E. García) se consolidaba como forma de organización política por excelencia, el orden social era cuestionado por nuevos actores sociales, entre ellos el movimiento obrero, y por nuevas ideas políticas, como el comunismo y el anarquismo. En este contexto, las ciencias sociales comenzaron a reflexionar sobre qué es lo que mantiene a los individuos unidos o, en otras palabras, cómo es posible el orden social. Uno de los primeros pensadores en preguntarse sobre el orden social fue el sociólogo francés Emile Durkheim. Desde su perspectiva, la sociedad es una totalidad *sui generis*, eso quiere decir que es algo más que la mera suma de individuos, es un fenómeno diferente.

> Vivir juntos, establecer lazos y relaciones sociales hace que se conforme algo mayor y más grande que la sumatoria de individualidades: la sociedad.

A partir de la noción de que las sociedades no son simplemente el agrupamiento de individuos, Durkheim propuso la noción, hoy clásica, de "hecho social" como formas de hacer, sentir y pensar que al individuo se le presentan desde afuera y que se siente obligado a cumplir.

Apenas comenzamos a crecer y a desarrollarnos como personas asumimos normas que pautan nuestras interacciones y nuestros comportamientos. Nos sentimos “obligados” a cumplirlas y, si no las respetamos, sabemos que podríamos recibir alguna sanción. Por ejemplo, si comenzamos a cantar en un volumen elevado mientras caminamos por la calle, es posible que los otros peatones nos miren confundidos e incluso reprueben lo que estamos haciendo; eso es una sanción porque implica un señalamiento de que no estamos actuando de forma esperada en una determinada situación.

Para Durkheim, la sociedad es la que impone al individuo una moral, que define como las reglas que rigen las relaciones y establecen lo que está permitido y lo que no.

Ahora, ¿cómo impone la sociedad sobre el individuo esas reglas que pautan los comportamientos? ¿Cómo se lleva adelante la imposición de las normas de la sociedad al individuo? Esto ocurre a través de las instituciones.

Características de las instituciones

Según el politólogo argentino Guillermo O’Donnell (1996), las instituciones son pautas –leyes, códigos, estatutos, constituciones, organismos del Estado o comportamientos establecidos culturalmente– que instauran y regulan la interacción entre las personas y los grupos que componen una sociedad y tienen varias características.

1) Las instituciones son eficaces, intersubjetivas y pueden cumplir simultáneamente varias funciones.

Se entiende por *eficacia* el hecho de que las instituciones generan un poderoso efecto, el orden, a través de la construcción de un sentido común sobre cómo deben ser las cosas y la regulación de las expectativas de las personas. Por ejemplo, cuando saludamos esperamos que los demás respondan de una forma determinada. De igual manera, cuando entramos a una clase, esperamos un tipo de comportamiento por parte del docente y de los estudiantes. Y esto es así porque las instituciones son *intersubjetivas*, es decir todos los miembros de un grupo las conocen y respetan.

Por ejemplo, en un viaje se puede cometer alguna "infracción" a las costumbres y leyes del lugar visitado, justamente porque no se conocen, ya que el visitante no integra esa sociedad y por ello no participa de todas las reglas que pautan sus relaciones. El ejemplo ilustra la forma en que la regulación de las expectativas y la instalación de un *sentido común* permiten que las personas vivan las interacciones sociales de su día a día sin cuestionar las acciones que llevan adelante (O'Donnell, 1996: 226).

Por esta razón, las instituciones son claves en la vida social porque través de ellas, las interacciones se encuentran guiadas y reguladas. Y esto se observa tanto en las organizaciones que la integran, desde un partido político hasta el consorcio de un edificio, como también en el comportamiento cotidiano de los individuos.

Las instituciones pueden ser clasificadas según varios criterios y uno de ellos está relacionado con los objetivos que persiguen: hay instituciones sociales, culturales, educativas y políticas, entre otras. Como cualquier fenómeno social, las distinciones son más teóricas que prácticas, ya que una misma institución puede cumplir más de una función.

2) Las instituciones se desarrollan en un juego o una tensión entre la permanencia en el tiempo y el cambio, entre la estructuración y la reestructuración.

Las instituciones tienden a ser estables en el tiempo lo que permite que la sociedad las conozca y reconozca, y así puedan cumplir con sus funciones. Si en una sociedad las instituciones que la ordenan cambiaran todo el tiempo, los distintos actores no sabrían a qué atenerse.

Por ello, la *previsibilidad*, presente y futura, es una de las características que las define y que las vuelve poderosas, sobre todo a las instituciones políticas, que regulan la distribución del poder en una sociedad; por ejemplo, las que determinan cómo se elige a un presidente, a los jueces o a los legisladores. Pero ello no significa que sean inmutables o estáticas, sino que a pesar de la búsqueda de estabilidad, las instituciones cambian, en general de forma lenta, porque las sociedades transforman sus modos de pensar, sus valores, demandas y representaciones.

La familia, por ejemplo, es una institución que existe hace siglos, pero el rol de cada uno de sus miembros y lo que se considera socialmente permitido o prohibido cambia a lo largo del tiempo. Suele ocurrir que los comportamientos considerados como "normales", en una época determinada, sean problematizados o cuestionados, en otras.

A veces, existen momentos de quiebre de esos comportamientos en los que lo representado como "normal" es problematizado y algunas instituciones o las formas que adoptan se ponen en cuestión o quedan obsoletas. Un ejemplo, proveniente el ámbito de la política, lo constituyen los golpes de Estado. En América Latina, desde aproximadamente la década de 1990, la toma del poder por

la fuerza a manos de las Fuerzas Armadas ha dejado de entenderse como algo normal: los golpes de Estado ya no son admitidos por la ciudadanía (véase el Capítulo 9 de F. Deich).

Además de que los golpes de Estado ya no son considerados válidos, las leyes que distribuyen el poder también cambian, incluso las más fundamentales; en el caso de Argentina, la última reforma de la Constitución Nacional se realizó hace relativamente poco si se compara con otros países, en 1994.

3) Las instituciones pueden clasificarse en formales e informales.

Las instituciones "formales" están escritas y codificadas a través de leyes y reglamentaciones diversas cuya elaboración está vinculada a espacios legítimos como los tres poderes que conforman el Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y su incumplimiento trae aparejadas sanciones, públicamente conocidas, por parte del Estado y sus agencias particulares.

Las instituciones "informales" son normas y conductas que, aunque son conocidas por todos, no están entre las previstas por las leyes y la formalidad del Estado. Se trata de normas aceptadas, conocidas, obedecidas e igual de efectivas, que no están escritas ni tienen origen en los tres poderes del Estado.

Algunos ejemplos de este tipo de instituciones son las normas que rigen las redes familiares, de vecindad, de amistad, religiosas, cooperativas o de ayuda mutua. Incluso, prácticas ilegales, como la corrupción, pueden transformarse en una institución informal, cuando se sostienen y repiten en el tiempo, es decir, cuando adquieren la recursividad que convierte a la acción en práctica social.

Las instituciones informales también generan sanciones, aunque no estén escritas. En ciertas comunidades, no cumplir con los ri-

tuales familiares puede sancionarse con la expulsión del grupo. En el ámbito de la política, un ejemplo ha sido el fraude electoral que estaba establecido como institución informal en la sociedad argentina antes de la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña en 1912 y su primera aplicación en la elección presidencial de 1916. Era una práctica política común, conocida por todos y quien se oponía a ella, quedaba fuera del juego.

Las instituciones formales e informales funcionan *simultáneamente* y no son excluyentes. En todos los países existen reglas explícitas e implícitas que generan comportamientos y sanciones. La simultaneidad se puede vivenciar en la vida cotidiana, como en ámbitos públicos. Si se piensa la conformación del Estado nacional en el siglo XX en la Argentina, vemos que su desarrollo se da a través de instituciones formales e informales. Mientras, se crean y discuten leyes fundamentales como la llamada Ley Sáenz Peña en 1912, también se generan prácticas informales como el fraude.

Otro ejemplo para considerar es cómo conviven, desde 1930, el llamado a elecciones y las autoridades producto de un golpe de Estado. Esta última acción se vuelve una institución informal al ser aceptada en el juego político como un camino posible para poner fin a un gobierno.

Sociedad, Estado y el control de las instituciones

Como vimos hasta aquí, la sociedad está compuesta por personas cuya interacción está regulada por las instituciones, tanto formales como informales. En cambio el Estado es una asociación que busca dominar mediante el uso de la fuerza legítima a una sociedad que está afincada en ese territorio (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera).

El Estado y la sociedad son dos espacios distintos que se relacionan de forma diversa y compleja. Dicha complejidad está dada por

la gran heterogeneidad de actores, grupos sociales y políticos que buscan cumplir sus objetivos y proteger sus intereses y, al mismo tiempo, evitar que otros lo hagan.

Las instituciones juegan un papel preponderante en esta relación ya que regulan la construcción del poder social de un país. Como explica el filósofo italiano Lucio Levi (1989: 1409), las instituciones "constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel".

En otras palabras, quien logre imponer una orientación determinada a las leyes y a otras instituciones formales, también conseguirá fortalecer sus intereses particulares. De modo que la lucha por controlar las instituciones es constante, ya que quien lo hace tiene mayores posibilidades de volcarlas a su favor que quien no lo hace.

> La lucha por determinar el rumbo de las instituciones es la lucha por el poder

En general, cuando un grupo busca aumentar su poder, algún otro sector lo puede perder. Por eso mismo, la lucha por el poder genera conflictos en la sociedad y en su relación con el Estado. En este proceso, las instituciones se vuelven centrales porque ordenan, regulan y determinan lo que se puede hacer y lo que no, y prevén el castigo a quienes no cumplan con las reglas.

> Las instituciones regulan quién gana, cuánto poder poseerá, cuáles serán sus límites y quiénes se los impondrán.

Las definiciones que se toman e implementan a partir de las instituciones provienen, a veces, del Poder Judicial, del parlamento

(Poder Legislativo), del presidente o de algún ministerio (Poder Ejecutivo), y siempre deben estar respaldadas, incluso con la coerción, por el Estado o sus agencias. La capacidad de imponer la ley fortalece el rol estructurador del Estado. Aun en el caso de que alguien no esté de acuerdo con una decisión estatal, estará obligado a obedecerla, aunque solo sea por temor a las sanciones que pueda recibir.

Cabe aclarar que el hecho de que el Estado tenga el control no implica indefectiblemente que la sociedad sea –o deba ser– controlada. Por cierto, puede ocurrir que algunos actores se resistan a que el Estado les imponga alguna determinación. Pueden, a su vez, organizarse y defender sus derechos, a través de instituciones políticas, como los partidos políticos o las organizaciones no gubernamentales. Pueden, incluso, utilizar las mismas instituciones estatales a su favor, como, por ejemplo, la presentación de recursos de amparo ante la Justicia.

La sociedad civil y sus instituciones: el vínculo entre los individuos y el Estado

El Estado es la institución más importante en las sociedades contemporáneas y tiene características que lo distinguen de otras, principalmente el monopolio legítimo de la violencia (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera). Si el Estado cumple un rol organizador tan preponderante, ¿cuál es el rol que los ciudadanos pueden adoptar en los asuntos públicos? ¿Se reduce a la participación durante las elecciones?

Si pensamos la relación Estado-individuo desde perspectivas sociológicas clásicas, como la durkheimiana mencionada al comienzo de este texto, la supremacía del Estado y de la sociedad sobre el individuo es muy clara, por eso se la denomina *determinista*.

Otras perspectivas, en cambio, enfatizan el proceso de individuación que sucedió durante la modernidad; es decir, que cada vez más las personas se perciben como individuos, ya no como personas pertenecientes a una comunidad que los contiene y los limita, como en el viejo orden medieval (véase el Capítulo 3 de E. García).

Entre los múltiples efectos de este proceso de individuación, lo que aquí nos interesa destacar es el repliegue del individuo a la esfera privada. Ante la conformación del Estado como modo dominante de organización política y la democracia como régimen político, los individuos se repliegan puesto que sienten no tener injerencia en los asuntos públicos.

En este proceso de individuación, el rol de los ciudadanos quedaría entonces reducido. Como señala Paula Bertino (véase el Capítulo 6), en algunos regímenes democráticos, la ciudadanía muchas veces solo participa en el sistema político mediante los comicios. Luego, una vez electos sus representantes, el ciudadano puede volver a recluirse en la esfera privada ya que cree que no puede –o es muy costoso– interferir en los asuntos públicos.

Esta tendencia a replegarse fue señalada de forma crítica por Alexis Tocqueville ya en el siglo XIX. El filósofo francés, crucial observador de la sociedad y el Estado que emergían en los Estados Unidos, consideraba deseable para los sistemas democráticos que los ciudadanos participen de organizaciones intermedias (entre el Estado y la sociedad).

De esa manera podrían no aislarse, fomentar el interés en los asuntos públicos e incrementar, así, la calidad institucional de la democracia.

Tocqueville señala, entonces, que no es lo mismo un régimen político democrático, con elecciones legales y legítimas, que una sociedad democrática y, de hecho, la segunda es condición del primero.

La sociedad civil es, entonces, el entramado generado desde la ciudadanía para impulsar diversos objetivos, defender intereses y

derechos, sobre todo, frente a la intención del Estado de ampliar su dominación.

Las organizaciones y redes de la sociedad civil pueden ser también formales o informales y no pertenecen al Estado (aunque este pueda regularlas) ni a las organizaciones políticas, pero fomentan la participación en la esfera pública de los ciudadanos con diversos objetivos como:

- La defensa de los derechos y las leyes que el Estado ya reconoce o ha sancionado, pero, por diversas razones, no se garantiza su ejercicio y cumplimiento.
- La concreción de funciones que el Estado no estuviera realizando en temas de interés primario de la sociedad como, por ejemplo, salud, seguridad o educación, entre otros.
- La ampliación de la *constitución moral* de la sociedad impulsando y visibilizando nuevas problemáticas, por ejemplo, las organizaciones que sensibilizan sobre violencia de género, usos medicinales del *cannabis* o derechos de los movimientos de lesbianas, *gays*, trans, bisexuales, intersexuales, *queers* (LGTBIQ+). El concepto de constitución moral fue desarrollado por el sociólogo estadounidense Howard Becker (2014) y refiere a lo que en una sociedad está permitido y a lo que no.
- El fomento de diversos intereses de la ciudadanía, sean culturales, deportivos o religiosos.

Muchas veces las instituciones de la sociedad civil se vuelven referentes en sus temáticas específicas y generan un saber experto al que acuden otros actores. Un ejemplo de esto pueden ser los organismos de defensa de los derechos humanos, de los animales o de protección del medioambiente, entre otras problemáticas.

El fortalecimiento de la sociedad civil es deseable ya que vigoriza la calidad de la democracia puesto que es una forma de vincular a los ciudadanos con los asuntos públicos.

Bibliografía

Becker, H. (2014): *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Durkheim, E. (2016): *Las reglas del método sociológico y otros escritos*, Madrid, Alianza.

Levi, L. (1989): "Régimen político", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política* (1409-1410), México, Siglo XXI Editores.

O'Donnell, G. (1997): "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*, cap. 10, Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.

— (1996): "Otra institucionalización", en *Revista Ágora*, nº 5, Buenos Aires, pp. 5-28.

Pedrosa, F. (2016): "La sociedad y el Estado", en *Herramientas para el análisis de la sociedad y el Estado*, segunda edición ampliada y revisada, Buenos Aires, Eudeba, pp. 11-45.

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Tocqueville, A. (2017): *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.

2. El nombre y la cosa. Hacia una conceptualización del Estado

Patricio Gómez Talavera

Introducción

El Estado es uno de los protagonistas claves de los estudios sociales. Esto se observa sin importar la disciplina, la nacionalidad del especialista que lo estudia o el momento histórico que se investigue.

Pero ¿qué es el Estado? En este capítulo se discutirá el concepto de Estado. Para ello, se centrará, en primer lugar, en su origen y necesidad; en segundo término, en la definición y conceptualización del sociólogo alemán Max Weber; en tercer lugar, en la articulación entre sociedad y Estado a partir de la noción de legitimidad; y, por último, sobre los niveles de estatalidad y la relación con los gobiernos.

El Estado: origen histórico y formulación teórica

La aparición del Estado como actor histórico marca un antes y un después en el desarrollo de las sociedades humanas. Es el Estado el que, en un nivel de mayor complejidad social, impone las leyes, es

decir, las hace cumplir. El Estado pasa a ser el poder y quien define las reglas de juego, por lo tanto, también genera diferenciaciones entre los habitantes de esa sociedad.

El Estado es una creación humana. Antes de que las sociedades conformaran un Estado, las personas vivían en lo que se ha dado en llamar "estado de naturaleza". Esto significa que no había leyes que organizaran la vida humana y el más fuerte lograba imponerse una y otra vez, sobre el más débil.

En algún momento, sociedades que no tenían Estado, convinieron en la existencia de algún orden que les garantizara más poder y seguridad: así se originó el Estado. Mediante este acuerdo, los miembros de la sociedad renunciaban a varias de sus prácticas habituales (por ejemplo, la defensa por mano propia), en favor de la creación de una nueva estructura –el Estado– que serviría para defenderlos a todos de agresiones externas.

Un Estado, aun precario y pequeño, permitía organizar la defensa y regular las relaciones entre las personas reduciendo la violencia no controlada. Dicha eficiencia también alcanzó con resultados beneficiosos a la organización de la agricultura y la ganadería.

Uno de los primeros avances en la tarea de definir al Estado lo dio el filósofo británico Thomas Hobbes (1588-1679) quien sostenía que el Estado surgió a través de un acuerdo efectuado entre todos los habitantes de un territorio. Hobbes señala en su obra *Leviatán*, publicada en 1651, que la guerra se encuentra entre las motivaciones fundamentales en la construcción del Estado. Para este filósofo era evidente que "durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra, una guerra tal que es de todos contra todos" (Hobbes, 2011: 102).

La aparición del Estado permite controlar la guerra y, por tanto, poner freno a la destrucción descontrolada y la disgregación social.

La capacidad del Estado debe entenderse en sentido amplio, no limitada a la protección de la vida, sino también al de los bienes materiales, dado que concibe para el rol del Estado el "… brindar seguridad a todas las excelencias que el hombre puede adquirir legalmente, sin daño para el Estado […], mediante la promulgación y ejecución de buenas leyes, que las personas individuales pueden aplicar a sus propios casos" (Hobbes, 2011: 275).
No hay duda de la importancia de la figura del Estado en el desarrollo de la humanidad, pero, a fin de cuentas, ¿cómo definir un Estado?

Weber: el Estado y la coerción

El sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) elaboró una definición de Estado muy útil para poder trabajar a partir de ella. Esta definición fue muy importante a principios del siglo XX, aunque con el correr del tiempo aparecieron otras igualmente influyentes. De hecho, las definiciones de Estado fueron cambiando con los aportes de otros cientistas sociales y nuevas escuelas de pensamiento, así como por el aumento de la complejidad de los Estados y sociedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, la definición propuesta por Weber aún permanece vigente, y esto es así porque señala algunas características básicas sobre lo que define a un Estado y su acción.

> Según Weber, el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.

De la definición de Weber se deben tomar dos elementos fundamentales: el primero es el *dominio* sobre un territorio determinado que

debe ser indiscutiblemente propiedad del Estado; el segundo es el *monopolio* del uso de la violencia legítima dentro de ese territorio.

¿Qué significa "monopolio de la violencia legítima"? Quiere decir que dentro de ese territorio que domina, el Estado es el único que puede ejercer la violencia; dicha violencia es legítima porque está normada, regulada y respaldada por el orden legal vigente. A todas las demás asociaciones de individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia.

Por ejemplo, el ejercicio de la violencia se suele dar a través de la Policía o la Gendarmería o cualquiera de los cuerpos armados que el Estado disponga para eso. Se trata, pues, de una violencia entendida como *legítima*, dado que es aceptada por la sociedad, incluso por los que potencialmente la podrían padecer y, además, está regulada en la legislación.

Si dentro del territorio de un Estado existieran grupos o individuos que pudieran ejercer la violencia e imponer sus propias leyes por fuera del Estado, se pondría en discusión la propia existencia estatal. Un ejemplo de esto lo constituyen los territorios controlados por guerrillas o por el crimen organizado.

> El Estado, entonces, tiene dos elementos que lo distingue de otras organizaciones humanas: el dominio sobre un *territorio* y el *monopolio* del uso de la violencia en ese territorio.

El Estado y la dominación

Una vez definido el Estado, empiezan a aparecer otras preguntas: ¿el Estado representa a todos los ciudadanos de una sociedad? ¿Es el Estado una institución neutral? La respuesta de Weber es

contundente: el Estado no es un espacio igualitario; por el contrario, implica que ciertas personas o grupos son capaces de imponer su dominación sobre otras personas o grupos:

> *El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. ¿Cuándo y por qué hacen esto? ¿Sobre qué motivos internos de justificación y sobre qué medios externos se apoya esta dominación?) (Weber, 2006, cit. en Pedrosa, 2014: 53).*

El Estado no es representativo de la totalidad de la sociedad ya que la sociedad es heterogénea y conflictiva.

Esa heterogeneidad repercute también en la misma conformación del Estado. A veces el conflicto continúa dentro del Estado mismo y funcionarios compiten entre ellos porque representan los intereses de grupos diferentes. Incluso siempre hay grupos sociales, individuos, que resisten a la dominación por parte del Estado.

Así, el control del Estado siempre queda en manos de algunos grupos, pero debe procurarse conducirlo en representación de los intereses de toda la sociedad, lo cual no resulta fácil en la práctica. Para lograr cierto consenso hacen falta instituciones sólidas que permitan controlar a quienes ejercen el poder del Estado.

Weber reflexiona acerca de cómo el Estado consigue hacer efectiva la dominación sobre una sociedad determinada. Lo que caracteriza a la asociación estatal no son los objetivos que busca, ni el tipo de dominación que persigue, sino *los medios* a través de los cuales ejerce dicha dominación.

El Estado domina a través de la coacción física, es decir la violencia, que, además, ejerce de manera legítima y monopólica. Aunque la violencia es un elemento clave para dominar, pero no es suficiente para explicar el predominio del Estado sobre la sociedad.

Para ser efectiva, la violencia ejercida por el Estado para dominar debe ser aceptada por los ciudadanos y, además, debe ser legal, es decir, prevista en las leyes. Esto significa que la violencia debe ser *legítima* y *regulada* por la ley.

Por lo tanto, según Weber, el monopolio de la violencia y el problema de la legitimidad no pueden entenderse de manera separada, ya que son condiciones esenciales de la dominación estatal. Esto quiere decir, sobre todo, que el Estado no puede ejercer violencia si no está apegada a la legalidad que él mismo establece.
La violencia estatal tiene una explicación que la legitima (por ejemplo, mantener el orden) y una legalidad que la controla, le da forma e impide que se desborde (las instituciones, en este caso las legales).

Legitimaciones de la dominación del Estado

¿Por qué las personas obedecen al Estado? Weber estudió las sociedades a través del tiempo y observó que existen diferentes modos de justificar y aceptar el poder de dominación por parte del Estado. A partir de los datos recopilados, propuso una clasificación que, aunque no respondan a casos reales y concretos, permite pensar la legitimidad de la dominación según los fundamentos que la sostienen. Según el pensador alemán, pueden agruparse en tres tipos: legitimidad basada en el *eterno ayer*, del *carisma personal*, de la *legalidad*.

La legitimidad *del eterno ayer* está basada en la costumbre. En este caso la obediencia no se reflexiona ni se analiza por parte del actor que la ejerce, simplemente se obedece al reconocer la conveniencia de mantener el accionar dentro de marcos tradicionales, consciente o inconscientemente.

El segundo tipo de legitimación, según la tipología propuesta por Weber, se caracteriza por el hecho de que esta se apoya y se sostiene sobre la base del *carisma personal* de quien lidera. La historia de la humanidad también está plagada de momentos donde una persona, a través de su inteligencia, su magnetismo, y/o su capacidad de liderar grupos, llega a convencer a mayorías sociales, generando reglas que la multitud obedece sin cuestionar. Más allá del resultado final, lo importante en este segundo tipo es que es el carisma del líder el motivo fundamental que legitima la dominación. En sus investigaciones, Weber se centró en este aspecto. Le interesaba explorar el carisma asociado al liderazgo personal de una figura dominante, el caudillo. ¿Cuál es la relación con la dominación? Pues que el carisma, asociado a la presencia de una persona que lidera a otras, abre las puertas a reflexionar sobre por qué ciertos grupos de personas obedecen, por qué creen en un líder que los conduce aunque no sea la costumbre o una norma legal (véase el Capítulo 7 de L. Petrino).

Finalmente, el tercer tipo propuesto por Weber es el de la legitimidad basada en la *legalidad*; es decir, fundamentado sobre normas racionalmente creadas, las leyes. Este caso es el más habitual en el mundo occidental del siglo XX. Las sociedades se ordenan en torno a la ley, una ley escrita y que coloca al Estado en un papel de árbitro entre parcialidades. La racionalización colectiva de las conductas aparece aquí como un elemento explicativo de la civilización occidental.

Estado y gobierno

Como se estableció en apartados anteriores, el Estado es asociación a través de la cual un grupo, de manera delegada, controla un territorio. Este territorio pasa estar sometido así a un único poder legítimo amparado en un corpus legal que determina, limita y detalla los mecanismos de administración de sus propias atribuciones (seguridad, educación, economía, etcétera).

Si bien la figura más recurrente a la que aludimos es el Estado nacional, existen por debajo de él formas del mismo Estado con niveles de autonomía propia. En nuestro país, por ejemplo, encontramos los Estados provinciales, los cuales en virtud de la Constitución mantienen esferas de influencia que no son compartidas con el Estado nacional, tal es el caso de los recursos hidrocarburíferos o los contenidos a impartir en establecimientos de enseñanza estatal. Por debajo de los Estados provinciales, se encuentran los Estados municipales, también con atribuciones propias, como por ejemplo la recolección de residuos o el cobro de determinados impuestos.

Además de entender que existen niveles de estatalidad, es necesario también observar una *distinción* importante entre Estado y gobierno. El Estado, conforme a la definición dada, es una estructura de existencia permanente, aunque puede cambiar en sus formas.

El Estado es permanente; el gobierno es temporal.

El Estado se distingue de lo que se denomina “gobierno” ya que este último está integrado por quienes, en forma contingente y coyuntural, administran el Estado. Los miembros del gobierno tienen un mandato temporalmente determinado, tras el cual deberán dejar sus puestos a nuevos encargados de administrar la estructura burocrática estatal y manejar sus atribuciones.

Estado y nación

Existe otra distinción fundamental: la que se efectúa entre Estado y nación. Para Gellner (2008) existen dos fases que distinguen una nación: la fase cultural y la voluntarista. En cuanto a la primera, el autor señala que la construcción de la nación depende de la asociación de hombres que "comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación" (Gellner, 2008: 74).

En cuanto a la segunda (la voluntarista), señala que los ocupantes de un territorio determinado o los hablantes de un idioma dado, llegan a ser una nación cuando se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros (Gellner, 2008: 74).

Por su parte, Hobsbawm (2012: 17) utiliza una definición más amplia que la de Gellner, señalando que es suficiente con que un grupo suficientemente grande de personas se autoperciba como nación para ser analizada como tal.

Aunque los Estados suelen cimentarse y construirse a partir de la comunidad que implica una nación, no necesariamente todas las naciones poseen Estado. Los pueblos kurdos en Turquía e Irak son un ejemplo de nacionalidad que no cuentan con la estructura de un Estado reconocido.

En el caso de la Argentina, la nación se construyó luego del Estado. Primero existió el Estado nacional y luego, mediante diversas políticas públicas realizadas por los gobiernos de fines del siglo XIX y principios de siglo XX, sobre todo las educativas, se construyó la identidad argentina. Esto se puede ver más detalladamente en Romero (2017). El caso argentino ilustra la forma en que el Estado ha sido responsable y creador de las identidades nacionales que agrupan a las sociedades modernas.

Bibliografía

Gellner, E. (2008): *Nation and Nationalism*, Cornell, Cornell University Press.
Hobbes, T. (2011): *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica.
Hobsbawm, E. (2012): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Madrid, Crítica.
Pedrosa, F. (comp.) (2014): *Lecturas para el estudio de la sociedad y el Estado*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 51-57.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Weber, M. (2006): *El político y el científico*, Buenos Aires, Prometeo libros.

3. Tipos de Estado

Enrique García

Introducción

En el capítulo anterior se analizó el origen del Estado y sus formas de dominación, así como los diferentes niveles de estatalidad. En este capítulo nos ocuparemos de presentar y discutir una tipología según la cual se ordenan diferentes tipos de Estado sobre la base de los procesos de formación, consolidación y derrumbe, las ideas sobre las que se sostienen, el régimen político y la administración de la economía.

El Estado liberal

Para abordar el estudio del Estado liberal primero se debe entender cuál es el significado del concepto "liberal". El liberalismo aparece como una concepción cuestionadora del poder absoluto que predominó en Europa desde finales del siglo XV y principios del XVI hasta finales del siglo XVIII. Fue considerado por sus propulsores como la filosofía política de la libertad y de la razón, que representaba el respeto por la vida privada y el constitucionalismo.

También, fue presentado como una ruptura de las cadenas, sobre todo religiosas y sociales, que inmovilizaban el pensamiento desde la etapa medieval y el absolutismo.

La formación de este tipo de Estado tiene como antecedentes la Revolución inglesa de 1688, que profundizó la primacía del Parlamento sobre la monarquía. También la Revolución francesa de 1789 es un antecedente importante. En ella se dio por tierra con la organización estamental y aristocrática del Antiguo Régimen. El Estado liberal se extendió con fuerza por el Occidente hasta la crisis económica mundial de 1929-1930.

Por otra parte, dentro del Estado liberal se incluyó el ascenso político de la burguesía. La burguesía desplazó a la nobleza y se constituyó en la nueva clase social dominante muy vinculada al capitalismo y el comercio. También profundizó un proceso de secularización social.

El desarrollo del Estado liberal provocó, entre otras cosas, que la Iglesia dejara de tener el monopolio de la educación y la cultura.

El Estado liberal plantea la defensa de los llamados derechos naturales, inviolables, precontractuales e individuales. El hombre en su estado presocial, anterior a la formación de la sociedad, ya posee los derechos de la igualdad, de libertad y de propiedad privada.

Para preservar estos derechos, los mismos hombres deciden firmar un contrato mediante el cual acuerdan vivir en sociedad y crear el Estado que debe mantenerse contenido y limitado en su propensión a dominar la sociedad; para ello, el liberalismo propone un ejercicio equilibrado del poder.

En la esfera política, el Estado liberal establece que la legitimidad del gobernante se obtiene en las elecciones periódicas, cimentadas en la vigencia de constituciones y leyes que son acompañadas por

la división de los poderes, a fin de neutralizar el despotismo.
En la esfera económica, el Estado liberal se apoya en la creencia de leyes naturales del mercado (leyes de oferta y demanda, y libre competencia) y en la iniciativa individual. Los liberales creían que el espíritu de lucro individual promovía el beneficio personal y, al mismo tiempo, el mejoramiento del conjunto de la sociedad. Se trata de un Estado *no interventor* en la esfera económica que busca remover obstáculos para que los mercados logren autonomía. Es decir, es un Estado mínimo, que concibe el mercado como el único capaz de asignar eficientemente los recursos.
Por ello, según las versiones extremas de este tipo de gobierno, al Estado le corresponde solamente vigilar la seguridad exterior y la de los individuos, la realización de obras públicas (por ejemplo, construcción y mejoramiento de caminos) y la enseñanza elemental (Locke, 1990).

El Estado fascista

El fascismo fue un movimiento político autoritario surgido en Europa en las primeras décadas del siglo XX. A pesar de que el término "fascista" se utiliza para diversos casos contemporáneos entre sí, no es lo mismo el régimen de Benito Mussolini en Italia, que el nacionalsocialismo de Adolf Hitler en Alemania, ni el franquismo español o el autoritarismo de Antonio de Oliveira Salazar en Portugal. No obstante, es posible establecer ciertos rasgos comunes que permitan una comprensión general como la que se pretende en este capítulo.

> El Estado fascista se inmiscuye en todas las esferas de la sociedad. El poder del Estado no posee límites y su control sobre la sociedad es total.

En el caso del gobierno de Mussolini en Italia, el país fue gobernado por un aparato partidario, el partido fascista. A las prácticas políticas del fascismo se sumaba un fuerte contenido místico, generalmente basado en el líder. Existe un culto al héroe y a la voluntad que termina sosteniendo un ideal militarista y vinculado a la expansión territorial, ya que el héroe se destaca venciendo a los enemigos del extranjero. De hecho, el discurso fascista poseía contenidos racistas que legitimaban el accionar contra los otros.

Por eso la propaganda tuvo un papel clave en el desarrollo y predominio de estos movimientos, como también el uso de la fuerza contra quienes se opusieran (tanto en forma legal como ilegal).

El surgimiento del Estado fascista en Italia y de otros gobiernos de índole similar en Europa se explica en gran medida, por la llamada "reacción de miedo", generada por la presencia del comunismo. En 1917, había triunfado la Revolución rusa y, como resultado de ello, se había conformado el primer país comunista: la Unión Soviética. Existía entonces un temor sobre que el comunismo se expandiera por Europa y quitara a las personas sus propiedades y en especial a los patrones, la propiedad de sus fábricas. Para evitar que esto ocurriera, un sector importante de la sociedad reclamaba un gobierno fuerte y decidido con un líder extraordinario con mano dura. Pero ese liderazgo primero iba a someter a su propia sociedad.

Al mismo tiempo, aumentaba el rechazo a la democracia liberal, ya que esta era percibida como incapaz de dar soluciones a la realidad imperante. Y esto era subrayado especialmente por los gobiernos de índole fascista. Quienes apoyaban al fascismo consideraban que la democracia no podía poner freno a la revolución social, ni vencer a los países vecinos en una guerra por nuevas tierras.

Además del temor al comunismo, también la rivalidad con los países vecinos fue importante para explicar el auge del fascismo. El

Estado fascista era fuertemente nacionalista, lo cual también servía para justificar la guerra y la inversión en la industria de las armas. En el discurso fascista, siempre se apuntaba a la presencia de un enemigo externo e interno que se oponía al destino de grandeza del país donde surgía y al que se debía vencer por la fuerza.

El nacionalismo ayuda a diferenciarse de los demás y es una herramienta política muy útil para homogeneizar a la sociedad, a quienes los fascistas desean convertir en una unidad sin disidencias.

El fascismo en Italia, como en los otros países en que surgió, apelaba a todos los sectores sociales diciéndoles lo que querían escuchar. A diferencia del comunismo que se autodefinía como clasista y representante de los intereses de una clase –la clase trabajadora–, los fascistas utilizaban un discurso *policlasista*.

Este discurso se dirigía a diversos sectores sociales, aun cuando las promesas fueran contradictorias entre sí. Por ejemplo, prometía mejorar las condiciones de vida y la dignidad laboral de los obreros mientras que a los patrones les aseguraba la restauración del orden y la jerarquía social en forma autoritaria.

Para el Estado fascista solo importaba el Estado y reconocía alguna importancia al individuo solo si sus intereses coincidían con los del Estado. Por ello, el fascismo se oponía al liberalismo clásico que planteaba la reducción del papel del Estado en nombre de la defensa de los derechos del individuo.

El Estado fascista lo abarca todo: fuera de él no pueden existir valores humanos y espirituales; por ello es totalitario y profundamente antidemocrático.

De acuerdo con lo expuesto, se pueden sintetizar algunas de las características fundamentales del Estado fascista: ejerce un totalitarismo nacionalista, está impregnado de xenofobia y es claramente opuesto al pluripartidismo propio de los regímenes democráticos. El fascismo se caracteriza por ser un sistema de un solo partido; y se funda en la existencia de un principio de jefatura carismática (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera), en el cual la palabra del líder o conductor es inapelable (Payne, 1982).

El Estado de bienestar o benefactor

El Estado de bienestar o benefactor se desarrolló en Occidente a partir de 1945, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Se conformó para dar solución a los efectos económicos y sociales que la contienda bélica había provocado y a los altísimos costos de la reconstrucción de los países involucrados en la guerra.

Este tipo de Estado buscaba, de hecho, una fórmula que permitiera retomar el rumbo del crecimiento, por un lado, y el logro de la estabilidad social ante el avance del comunismo, por otro. Por ello, puede entenderse que es el producto de una toma de conciencia de la incapacidad del Estado liberal de dar respuesta a los desafíos de la posguerra.

El Estado de bienestar es impulsor de políticas tendientes a asegurar la vida de la población, desde la cuna a la tumba, para evitar las crisis recurrentes del sistema capitalista. En este Estado, las instituciones públicas promueven transferencias sociales de fondos públicos (por ejemplo, mediante seguros de desempleo y pensiones), que mejoran la calidad de vida de los habitantes.

Se caracteriza por la búsqueda y el mantenimiento de altos niveles de ocupación, con una fuerte tendencia al pleno empleo. Esta

política también incluye salarios altos con el propósito de mantener altos niveles de producción. A la vez, impulsa la expansión del gasto público, en general, y del gasto social, en particular, transformándose en un prestador de servicios tales como educación, salud, previsión social, jubilaciones.
Estas funciones son acompañadas por una legislación que protege las condiciones laborales, la prestación de los servicios y la calidad de los productos que son necesarios para la vida social.

El Estado de bienestar busca intermediar en las relaciones entre las fuerzas del capital (los empresarios) y las del trabajo (los sindicatos).

La intermediación implica una fuerte presencia e intervención del Estado, como árbitro y constructor del consenso entre las partes. A nivel político esto se concreta de la siguiente manera:

> *... El movimiento obrero renuncia a cuestionar las relaciones de producción basadas en la propiedad privada a cambio de la garantía de que el Estado intervenga en el proceso redistributivo, a los efectos de asegurar condiciones de vida más igualitarias, seguridad y bienestar, a través de los servicios, el pleno empleo y la defensa de una distribución más equitativa de la renta nacional (Saborido, 2002: 4).*

El Estado de bienestar es interventor y regulador en la esfera económica. Por eso, grava la rentabilidad de las empresas y de los sectores económicamente dominantes de la sociedad a fin de promover una eficiente distribución de la riqueza dirigida a los sectores de menores recursos. En el mismo sentido, el Estado se asume como empresario y puede asociarse con el capital privado impulsando la existencia de una economía mixta.

El Estado de bienestar ha generado una verdadera expansión de los derechos sociales y políticos.

Si bien el Estado de bienestar fue el destinatario de diferentes críticas, en especial por el gasto social, es necesario destacar que su vigencia trajo como consecuencia un conjunto de transformaciones positivas. En efecto, fue observable un vertiginoso crecimiento de la población en general y de la población activa en particular.

Por eso mismo estimuló el aumento del comercio internacional, que se expandió a un ritmo explosivo. A la vez se registró un fuerte retroceso del analfabetismo y un significativo incremento de las matrículas educativas en todos los niveles, especialmente, en la esfera universitaria.

Cabe señalar el papel de importancia creciente que pasaron a desempeñar las mujeres. El ingreso de la mujer al mercado laboral no era ninguna novedad, pero a partir de finales del siglo XIX su número aumentó. Otro hecho inédito en la época fue que las mujeres hicieron su entrada en un número impresionante en la enseñanza superior.

En definitiva, más allá de otros cambios igualmente trascendentes operados en el mundo de posguerra, puede afirmarse que la sociedad europea de aquella época vivió una verdadera “Edad de Oro”.

En la década de 1970 comenzó a agravarse la crisis económica y se ahondaron los cuestionamientos económicos y políticos al Estado de bienestar, sobre todo por el dinero que gastaba en políticas sociales. En efecto, la crisis del petróleo de la década de 1970, que rápidamente cuadruplicó el valor de este insumo clave, generó una crisis energética y aumentó los costes de producción.

En el bloque socialista coexistían países de todos los continentes, incluyendo europeos como la República Democrática Alemana

(Alemania oriental), Yugoslavia, Bulgaria, Rumania, Albania, etcétera. La existencia de estos países era considerada una amenaza para los países occidentales capitalistas como Francia, la República Federal Alemana (Alemania occidental), Italia, España, Portugal, Grecia, etcétera. Por eso Estados Unidos, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, había invertido grandes cantidades de dinero para la reconstrucción de posguerra y, luego, en la defensa para que fueran una barrera frente al avance del comunismo que implementaba la Unión Soviética.

Sin embargo, en las décadas de 1960 y 1970, Estados Unidos vio crecer su déficit fiscal en forma significativa, y gran parte de ello se debió a los costos que ocasionaba la intervención en la guerra de Vietnam. Para mediados de la década del 70, Estados Unidos decidió recortar los gastos originados en la defensa europea y los traspasó a los países que antes descansaban en la ayuda norteamericana para costearlos.

En consecuencia, entre los gastos de energía, el aumento de los costos de las materias primas que este aumento del petróleo estimulaba y la necesidad de empezar a financiar los gastos militares, el déficit fiscal de los Estados europeos comenzó a crecer significativamente. Además, tenían grandes burocracias y sus intervenciones se habían vuelto menos eficientes y muy costosas.

En otras palabras, para pagar los nuevos gastos en energía y también lo utilizado para mantener el creciente costo de la carrera armamentista que provocaba la Guerra Fría, el Estado debía poner cada vez más dinero que ya no podía utilizarse para mantener el bienestar de la población.

Esto hizo surgir una corriente de pensamiento que proponía una reorganización que dará lugar a otro tipo de Estado.

El Estado neoliberal

En la década de 1990, la mayoría de los países socialistas entró en una crisis final que derivó en que el símbolo del comunismo cayera, y provocó que la Unión Soviética desapareciera. Con ella también fue arrastrada la creencia de que el Estado debía encargarse de todo lo relativo a la sociedad. El Estado soviético se había convertido en modelo del autoritarismo, de ahogo de la iniciativa individual, de falta de libertad y pluralismo y, además, de ineficiencia económica.

Esto se sumaba a la crisis de los Estados de bienestar europeos antes explicada. Por otra parte, el avance de la globalización colocaba cada vez más el centro del poder en el escenario global. Las fronteras nacionales comenzaron a perder importancia, el capitalismo abría una nueva etapa en que el mundo comenzaba a interconectarse y las barreras nacionales a desaparecer.

La caída del comunismo permitió una gran expansión del capitalismo a nuevos mercados y esto se vio consolidado por un gran salto tecnológico que facilitó las comunicaciones y redujo el tiempo necesario para salvar grandes distancias.

En definitiva, la globalización así entendida les quitó protagonismo a los Estados nacionales y el capitalismo comenzó a liberarse de las barreras que estos Estados ponían. En ese contexto el neoliberalismo (una nueva interpretación del liberalismo clásico) remarcó la necesidad de reducir la importancia asignada al Estado nacional como regulador de la vida social y la economía.

Por ello las políticas neoliberales proponen trasladar el peso de las decisiones económicas al mercado, considerándolo como el único asignador eficiente de recursos. También promueve la eliminación de controles y regulaciones estatales que frenen el desarrollo económico.

Este tipo de Estado tuvo sus más claros exponentes en la primera ministra británica Margaret Thatcher y en el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, quienes gobernaron sus países durante la década de 1980. En América Latina un precursor de este tipo de políticas económicas fue el dictador chileno Augusto Pinochet, aunque fue en la década de 1990 cuando las ideas neoliberales se expandieron por la región.

El neoliberalismo predica especialmente la apertura de la economía, eliminando las protecciones económicas que recaen sobre algunos sectores. Es decir, se busca la entrada de bienes y servicios de un país a otro, sin importar que compitan con ventaja con los producidos en el país que los recibe.

El neoliberalismo sostiene que las medidas reguladoras y proteccionistas, que se implementaron anteriormente en el comercio exterior, atentaron contra la libre circulación de bienes y servicios, y obstaculizan la eficiencia económica del sistema internacional.[1]

El Estado de bienestar se financiaba mediante impuestos o, en algunos casos, favoreciendo la producción nacional para proteger el trabajo del país. Esto se hacía impidiendo que productos de mejor calidad y/o más económicos ingresaran al país y favoreciendo a los productos nacionales eliminando el pago de impuestos o subsidiando a quienes fabrican en su país.

El neoliberalismo se opone a las políticas proteccionistas, argumentando que de este modo se producen bienes de poca calidad y más caros. Entonces para implementar las políticas neoliberales, la apertura de la economía precisa de una reforma financiera tendiente a desgravar (eliminar gravámenes, costos o impuestos) a las

1. Las políticas proteccionistas son medidas cuyo objetivo es que los bienes producidos dentro de un país puedan competir con ventaja sobre los que se producen en el exterior (por ejemplo, mediante la aplicación de impuestos extra a los productos extranjeros).

actividades financieras y, también, a las actividades que llevan a cabo empresas locales e internacionales.

En definitiva, sostiene medidas que suponen una mayor obtención de inversión de los sectores económicos, sobre todo de los capitales extranjeros. Otra de las características del Estado neoliberal es que promueve la privatización de empresas públicas a fin de disminuir el gasto público (y así lograr evitar o reducir el déficit fiscal). La idea de eliminar el gasto público excesivo se implementa de diversas formas. También deben mencionarse las estrategias de flexibilización laboral, sobre todo en sociedades donde los sindicatos han construido importantes sistemas de protección sobre el trabajo formal. En algunos casos –en sistemas federales– promueve una descentralización del Estado nacional. De este modo se transfieren responsabilidades que antes eran ejercidas por el Estado nacional a las jurisdicciones provinciales. Tal es el caso de la educación o de la salud pública.

El objetivo de estas reformas es disminuir el costo laboral de las empresas de modo de ofrecer mejores condiciones y así estimular la llegada de inversiones extranjeras. Esto se combina con la aparición de nuevas tecnologías que impactan fuertemente en el mundo laboral como se ve también en el texto de Agresti y Federico (2010).

El neoliberalismo busca imponer un capitalismo *desregulado* sin normas o leyes que restrinjan su actividad y que permita un aumento de la actividad y la innovación privada.

Sin embargo, los resultados que se produjeron cuando se aplicó sin ningún otro criterio no siempre lograron estos objetivos y favorecieron la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades.

Los tipos de Estados en América Latina

Como se vio anteriormente, el Estado de bienestar se concretó en Occidente y en los años de la segunda posguerra. Mientras que en Europa adoptó la función de árbitro, amortiguando tensiones sociales entre diferentes actores y convirtiéndose en el actor central de la política nacional, en América Latina su lugar fue totalmente el opuesto.

El Estado de bienestar en América Latina se expandió en forma incompleta, significa que no logró los beneficios sociales de la calidad y en la cantidad que ocurrió en Europa. Esto fue así por diversos factores, uno de ellos es que los Estados europeos recibieron grandes préstamos y financiaciones de parte de Estados Unidos que estaba interesado en evitar la influencia comunista en la región. Tampoco existió en América Latina un consenso sobre la necesidad de hacer un Estado más inclusivo, aun con el temor que existía frente al avance comunista que se pensaba controlar más con la represión que con mayor inclusión y nuevos derechos sociales.

Por eso, el Estado de bienestar en América Latina –y particularmente en la Argentina– fue producto de luchas diversas y de imposiciones de un sector sobre otro y generalmente mediante formas autoritarias, ya que no existía un consenso para hacerlo de otra forma.

Mientras que en Europa los Estados buscaron imponer reglas de juego que fueran consensuadas y al mismo tiempo generar un bienestar básico para toda la población, en América Latina en general y en la Argentina en particular, los sectores trabajadores tuvieron que enfrentar a gobiernos conservadores y de a poco ir consiguiendo algunas reivindicaciones y avances. Esto ocurrió primero con Yrigoyen y Alvear, en algunos casos durante los años de la década de 1930, y bajo los gobiernos de Perón (Romero, 2017).

Uno de los problemas que estimularon los conflictos en América Latina es la creencia de que lo otorgado a un grupo era necesariamente una pérdida para otro.

En la Argentina, el neoliberalismo alcanzó su consolidación con el gobierno del peronista Carlos Menem. También se considera presidentes neoliberales a Alberto Lacalle en Uruguay, Alberto Fujimori en Perú, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Carlos Salinas de Gortari en México, entre otros.

Bibliografía

Agresti, P. y Federico, A. (2010): *Sociedad y Estado en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Eudeba.

Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (1976): *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores.

Hobsbawm, E. (1998): *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.

Locke, J. (1990): *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.

Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Saborido, J. (2002): *Consideraciones sobre el Estado de Bienestar*, Buenos Aires, Biblos.

III. Régimen político

4. Regímenes políticos. Herramientas para bajar el grado de abstracción

Max Povse

Introducción

La palabra “régimen” es polisémica, es decir, tiene muchos significados. En líneas generales es entendida como un conjunto de reglamentaciones que determinan el funcionamiento de un proceso o sistema. Pero también está cargada de un sentido peyorativo, utilizada para definir dictaduras, autoritarismos o totalitarismos.[1]

En este capítulo analizaremos la definición genérica del concepto de “régimen político”, que en la ciencia política hace referencia al conjunto de reglamentaciones que determinan cómo se accede, y cómo se ejerce el poder.

“Poder” también es un concepto polisémico y distintos autores lo piensan de manera diferente. Aquí tomaremos la concepción weberiana, que lo asimila a la idea de dominación, es decir, la obediencia voluntaria de una sociedad a sus líderes (véase el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera).[2]

1. Véase Levi (1989).

2. Véase también Weber (1964) y Duverger (1982).

El régimen político es el conjunto de reglamentaciones que determinan cómo se accede y cómo se ejerce el poder.

¿Cuáles son los tipos de régimen político?

Un tipo es una categoría que se utiliza para definir *idealmente* (no empíricamente) un conjunto de características que constituyen algo distintivo. Las tipologías que se elaboran de los regímenes políticos suelen utilizar dos categorías mutuamente excluyentes como extremos de un continuo: democracia y autoritarismo.
La definición que se tome de democracia, claro está, modificará la de autoritarismo, y viceversa, pues la construcción de estos tipos se hace sobre la base de indicadores variables que asumen un valor o una característica específica. Entre ambos tipos, existen variantes que se definen por la ausencia de algunas de las características de los tipos extremos.
La democracia es uno de los tipos ideales de régimen político, que se sitúa en un extremo del espectro. Un régimen político es democrático cuando el acceso y el ejercicio del poder son limitados. Ello quiere decir que dicho acceso se hace a través de un sistema electoral en el que se llevan adelante elecciones libres y justas, a través de las cuales se elige a los representantes tanto legislativos como ejecutivos (diputados, senadores, presidentes, gobernadores, intendentes, etcétera).
Además, los elegidos deben ejercer el poder también de manera democrática, lo que significa que debe existir un Estado de derecho, con división de poderes, y pesos y contrapesos entre ellos para impedir la concentración en un solo actor. Por otra parte, los ciudadanos tienen derechos civiles y políticos, y gozan de las libertades de expresión, reunión y asociación. Asimismo, el poder de

los representantes no debe estar limitado de manera ilegítima por actores externos al gobierno (tales como las Fuerzas Armadas, un partido político, la Iglesia, etcétera).

El autoritarismo, en cambio, está definido por las características exactamente opuestas a la democracia. Es decir, el acceso y el ejercicio del poder no están limitados por un sistema electoral y un Estado de derecho. Quien gobierna no es *representante* de los ciudadanos, sino que asume ese rol por medios no democráticos. Algunos ejemplos de esto último pueden ser un golpe de Estado, el nombramiento por parte de un partido sin pasar por las reglas de acceso electoral o, en una monarquía, por ser parte de la línea de sucesión.

En el autoritarismo tampoco existen límites al ejercicio del poder, es decir, no existe una división de poderes y los ciudadanos no tienen derechos civiles y políticas garantizadas.

Como se puede apreciar a simple vista, pocos regímenes en el mundo cumplen con exactamente todos los rasgos de uno u otro tipo. Los tipos teóricos, como los que trabajamos en este texto, son aproximaciones para tratar de entender realidades que, en general, siempre son más complejas y difíciles de encerrar en definiciones absolutas (véase el texto sobre la poliarquía de Margarita Batlle en el Capítulo 5).

En un régimen democrático, por ejemplo, a veces las elecciones no son del todo limpias: pueden ser parcialmente libres, el sufragio puede no ser universal o pueden existir partidos políticos proscriptos. También puede suceder que los poderes no son totalmente independientes (por ejemplo, que el Poder Judicial sea adicto al gobierno) o que las libertades civiles y políticas sean vulneradas (por la censura o limitaciones a la reunión de ciudadanos opositores al gobierno, entre otras). Por su parte, existen autoritarismos que también tienen elecciones (y hasta son "competitivas"), pero

el ejercicio del poder luego no es democrático, y son gobiernos despóticos.

Entonces, si existen tantas excepciones, *¿dónde* se dibuja la línea entre lo que es democracia y lo que es autoritarismo?

Dependiendo de la definición que se tome del concepto ideal, sea democracia o autoritarismo, dependerá dicha delimitación que se hará sobre la base de "subtipos" que se encuentran más abajo en la escala de abstracción. Esto quiere decir que, a partir de los grandes conceptos generales deben construirse otros, más específicos y explicativos, a los que la ciencia política ha llamado en los últimos años: "regímenes políticos con adjetivos".

Entonces, ¿qué significa "regímenes políticos con adjetivos"?[3]

Regímenes políticos con adjetivos

Entre los subtipos de régimen político se encuentran diversos conceptos: la poliarquía, la democracia delegativa, o la dictadura (véase el Capítulo 5 de M. Battle, el Capítulo 6 de P. Bertino y el Capítulo 8 de V. Beyreuther). Estos tres conceptos hacen referencia a subtipos específicos de lo que puede ser una democracia (los primeros dos), y un subtipo del autoritarismo (la dictadura).

Un régimen político puede tener elecciones libres y libertades políticas garantizadas, pero alguno de los indicadores que nos permiten decir eso no son completamente convincentes. En el caso de la *democracia delegativa*, casi todos los indicadores coinciden con valores propios del tipo ideal de democracia, pero al menos uno de ellos no concuerda: la separación de poderes.

En el caso de las dictaduras, hasta en algunos casos pueden involucrar elecciones, pero, en tanto estas no son libres y no existen

3. Véase también Collier y Levitsky (1998).

limitaciones al poder de quien gobierna, constituyen un subtipo más cercano al autoritarismo.

Existen muchos otros ejemplos de subtipos de democracia y autoritarismo entre ambas definiciones ideales: democracia iliberal, tutelada, hegemónica, autoritarismo competitivo, plebiscitario o limitado. Debido a que muchos de estos ejemplos se aplican a casos específicos, no constituyen tipos ideales, sino subtipos de alguno de los dos polos del continuo de régimen político.

Regímenes híbridos (ni democracia ni autoritarismo)

Frente a esta proliferación de subtipos nombrados de acuerdo al caso que se estudia, existe una proposición para pensar un tercer tipo ideal de régimen político, que se encuentra en medio de los dos extremos entre democracia y autoritarismo: *el régimen híbrido*.

Un régimen híbrido es aquel que combina elementos de los regímenes democráticos y no democráticos.

Un régimen híbrido se caracteriza por tener indicadores con valores tanto democráticos como autoritarios. Un ejemplo pueden ser un régimen en el que haya elecciones libres, pero exista una "cancha inclinada" en favor del partido de gobierno, es decir que los recursos del Estado se usen a favor de la fuerza gobernante.[4]

Como otro ejemplo de estos indicadores puede mencionarse uno en el que la libertad de expresión esté asegurada, pero no la de asociación; otro caso puede ser un régimen en el que haya división de poderes, pero el Ejecutivo tenga una cantidad de poder desmesurado con respecto a los otros.

4. Véase Levitsky y Way (2004).

En la historia de la Argentina pueden señalarse como regímenes híbridos (por distintas causas y con distintas formas) los gobiernos de Agustín Pedro Justo, Juan Domingo Perón, Arturo Frondizi, Arturo Umberto Illia e Isabel Perón (Romero, 2017).

¿Cómo se transforma un régimen político en otro?

Se denomina transición al proceso mediante el cual un régimen político cambia a otro (esto se profundiza en el Capítulo 10 de N. Simone). Para que exista una transición, debe haber cambios profundos en los valores de un indicador: por ejemplo, libertad de expresión o libertad de reunión.

Se denomina *transición* el período de tiempo que transcurre entre un régimen y otro. Si en un régimen democrático se limitan los derechos de los ciudadanos, por ejemplo, se coarta la libertad de expresión o de asociación, el régimen pasa a ser híbrido, es decir, posee características de los regímenes democráticos y otras de los no democráticos, y no se define totalmente por ninguno de los dos tipos.

Si la tendencia autoritaria persiste y se restringen aún más las libertades y garantías, como la posibilidad de formalizar una oposición política, puede llegar a ser autoritario, es decir, claramente no democrático.

A la inversa, si un régimen autoritario comienza un proceso de democratización, que puede incluir la organización de elecciones libres, pasa a ser híbrido, y si deja de limitar las libertades civiles y la división de poderes, puede pasar a ser democrático.

Entonces los regímenes son fluidos y pueden cambiar en la medida en que quienes ejercen el poder modifican sus propias políticas. Por supuesto, también pueden mantenerse en el mismo modo en que se iniciaron y nunca cambiar de tipo.

El gobierno de Raúl Alfonsín, por ejemplo, llevó adelante, desde el primer día al último, políticas relacionadas con un régimen democrático, mientras el gobierno del general Jorge Rafael Videla nunca abandonó su carácter dictatorial y no democrático.
Es muy importante no confundir cambio de gobierno con cambio de régimen. Un gobierno puede mantenerse en el poder y cambiar el régimen, o un régimen puede mantenerse aunque cambie el gobierno (por ejemplo, las sucesiones entre Videla, Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Fortunato Galtieri y Reynaldo Bignone durante el Proceso de Reorganización Nacional).[5]

No es lo mismo un cambio de régimen que un cambio de gobierno.

La Argentina ha atravesado todo tipo de transiciones, desde el régimen autoritario de la república posible que ejercía el Partido Autonomista Nacional, al democrático de Hipólito Yrigoyen. Otra transición para mencionar es la que se inicia con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), que puede designarse como régimen híbrido hacia uno de carácter autoritario a partir de 1962 y la asunción de José María Guido. El régimen volvería a ser híbrido con la elección de Arturo Illia (1963-1966), y con su derrocamiento, la Revolución Argentina marcó un nuevo cambio hacia el autoritarismo (1966-1973).

Bibliografía

Collier, D. y Levitsky, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", Ágora *8*, pp. 99-122.
Duverger, M. (1982): *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel.

5. Véase Romero (2017).

Levi, L. (1989): “Régimen político”, en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 1409-1410.
Levitsky, S. y Way L. (2004): “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos*, 24, pp. 159-176.
Romero, L. A. (2017): *Breve historia contemporánea de la Argentina. 1916-2016*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Weber, M. (1964): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

5. Los sistemas políticos contemporáneos. De la democracia a la poliarquía

Margarita Batlle

Introducción

El término "democracia" es utilizado tanto por las ciencias sociales como por la opinión pública y los medios de comunicación a la hora de describir y explicar el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos. Sobre todo en aquellos lugares donde las elecciones son las que determinan cómo se conforma el gobierno.[1] En ámbitos académicos, el concepto ha ido complejizándose con una gran cantidad de significados diferentes a partir de adjetivos o "apellidos" que lo acompañan, acuñados desde diferentes perspectivas analíticas. Esto ha llevado a la "proliferación de fórmulas conceptuales alternativas" incluso contradictorias, sobre qué es o qué debería ser una democracia (Collier y Levitsky, 1998: 101).

1. Este concepto, su definición y sus alcances han cambiado mucho a lo largo de la historia. Haciendo un recuento sintético de la teoría democrática contemporánea, se pueden agrupar tres tradiciones muy diferentes unas de otras: la teoría clásica o aristotélica, la teoría medieval y la teoría moderna o maquiavélica. Estas tres distintas tradiciones evidencian el modo en que, de la mano de los cambios acontecidos en la historia de la humanidad, las aproximaciones al concepto también se han ido modificando (Bobbio, 2000: 441).

En los diversos escritos sobre la democracia se hace mención a la *"*democracia directa*"* y también a la "democracia deliberativa", la "democracia social" y la "participativa". Todos estos conceptos apuntan a diferentes tipos de democracias que tienen como denominador común (a veces el único) la realización de elecciones y la participación, en el gobierno, de un amplio sector de la sociedad (véase el Capítulo 4 de M. Povse).

Frente a la dificultad –conceptual y analítica– que plantea la utilización del término "democracia", el célebre politólogo Robert Dahl se propuso ordenar y sistematizar el concepto a partir de una visión *minimalista*, es decir, asumiendo que aquello que define a un régimen como democrático es el hecho de que sus gobernantes lleguen a ocupar el poder a través de elecciones competitivas (Schumpeter, 1976).

Para esto, Dahl planteó un nuevo concepto: la poliarquía que, con el correr del tiempo, se fue convirtiendo en un referente clásico en los estudios sobre la democracia y la representación. El concepto de poliarquía surge para dar cuenta del modo en que funcionan, según Dahl, los sistemas políticos occidentales contemporáneos en la práctica concreta y real. Las poliarquías son, pues "democracias imperfectas" (Máiz, sin fecha: 24).

> El concepto de *poliarquía* es la manera más simple y que mejor describe a las sociedades democráticas realmente existentes (García Jurado, 1996/97: 41).

De acuerdo con Dahl, la democracia sería más una idea que perseguir que una realidad concreta. La democracia es un sistema inalcanzable e imposible de adoptar en la práctica. "Esto significa que es necesario reconocer que la democracia es un orden utópico e ideal al que no puede aspirar la sociedad, pues

su realización no está al alcance de la humanidad" (García Jurado 1996-1997: 41).

¿Qué significa "poliarquía"?

El concepto de poliarquía designa la democracia realmente existente. En el libro *Politics, Economy and Welfare,* del año 1953, Robert Dahl y Charles Lindblom plantearon que un sistema poliárquico posee varias características que lo definen y distinguen de otros sistemas políticos.

En primer lugar, la poliarquía se caracteriza por el derecho al voto, es decir que las elecciones determinan quiénes conforman un gobierno. Al mismo tiempo, todos los ciudadanos tienen derecho a presentarse a elecciones y competir por los cargos públicos, es decir que hay una igualdad de oportunidades en ese sentido.

> *Primera* característica de la *poliarquía*: derecho a votar y a ser votado.

En segundo lugar, en una poliarquía se debe garantizar la igualdad del voto. El sufragio en una poliarquía es universal, es decir, abarca a toda la ciudadanía que, según la Constitución, cumple las condiciones que le permitan el ejercicio del voto. El sufragio debe estar garantizado para todos los ciudadanos capacitados por la constitución para hacerlo y los votos, que se depositan en las urnas, deben tener todos el mismo valor (es decir que el voto de ningún ciudadano puede valer más que el de otro).

En una poliarquía, las autoridades públicas, que ejercen el gobierno, son elegidas por los ciudadanos, lo cual da origen al vínculo de la representación. Por ello, las elecciones mediante las cuales las autoridades son elegidas deben ser libres y limpias. Dicho de

otro modo, no debería configurarse ninguna sospecha de fraude que les reste legitimidad o afecte la confianza de los ciudadanos en el proceso.

Segunda característica de la *poliarquía*: las elecciones deben ser limpias y todos los votos deben valer lo mismo.

En tercer lugar, debe existir una subordinación de los funcionarios públicos no elegidos a aquellos elegidos popularmente. Esto no quiere decir que los funcionarios políticos no deban rendir cuentas y ser controlados por otras instituciones como la justicia o los parlamentos. Por el contrario, significa que no debe haber una persona o grupo que posea el poder (o pueda condicionarlo) sin haber sido electo de manera democrática, es decir, a través de elecciones.

Tercera característica de la *poliarquía*: los funcionarios públicos electos no pueden ser condicionados por personas sin representación popular electoral

Una cuarta característica es que debe existir una alternativa frente al gobierno de turno. Es decir que de acuerdo con Dahl, en el desarrollo la poliarquía cobra una especial relevancia la capacidad de participación y control sobre los funcionarios electos. Dahl sostiene también que en un sistema poliárquico cada ciudadano tiene la posibilidad de asociarse libremente a los diferentes grupos que sean de su interés.

Cuarta característica de la *poliarquía*: debe existir una alternativa frente al gobierno y cada ciudadano puede elegir a qué grupo acercarse.

En quinto lugar, en una poliarquía deben garantizarse diversas fuentes a través de las cuales los ciudadanos reciben la información. En una poliarquía hay libertad de expresión. Así, deben evitarse los monopolios o desequilibrios informativos.

Para lo antedicho deben existir fuentes de información diversas que cuenten con las garantías para realizar su trabajo y convertirse en un canal efectivo entre el ciudadano y los acontecimientos nacionales o internacionales. De este modo, la ciudadanía puede contar, entonces, con diferentes alternativas a las que acudir o de las que recibir la información.

En el marco de esa diversidad se allana el camino para que el ciudadano pueda informarse de una manera integral permitiendo así avanzar en la circulación de información. Estas distintas fuentes informativas, entre otras cosas, pueden ser un elemento más para acercar a representantes y representados y aportar herramientas más adecuadas para ejercer el control de los segundos sobre los primeros.

Quinta característica de la *poliarquía*: la existencia de libertad de expresión y variedad de información.

En sexto lugar, en una poliarquía deben existir opciones diferentes, no solo en términos de partidos políticos o candidaturas en competencia por el poder, sino también respecto de los tipos de políticas que se implementan. Es decir, no puede haber solo un partido. Tampoco puede ocurrir que un partido gane siempre las elecciones.

Esta característica plantea el rol de los partidos políticos, en tanto instituciones encargadas de sumar intereses y demandas diversas de la ciudadanía. Los partidos son en la poliarquía los protagonistas de la competencia y del ejercicio del poder, ya que logran

interpretar y representar los intereses heterogéneos que conviven en una sociedad.

Sexta característica: para que exista una poliarquía debe haber partidos diferentes con iguales posibilidades de llegar al poder y que, a su vez, representen programas e ideas distintas.

Para que se cumplan todas las características que conforman una poliarquía, se requiere que exista un marco institucional (legal y político) que garantice su funcionamiento. En el próximo apartado se desarrollará este tema.

El marco institucional de la poliarquía

Como se ha anticipado en el apartado anterior, para que las condiciones que componen la poliarquía se cumplan, hacen falta condiciones políticas y legales. Por esto es que deben existir instituciones que permitan el correcto funcionamiento de una poliarquía.

Las instituciones de la poliarquía deben regirse bajo dos principios fundamentales: el de *inclusión* y el de *contestación*.

El principio de inclusión se relaciona con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en las decisiones que se toman desde el gobierno, vale decir que la participación más allá de lo meramente electoral; por ejemplo, organizando en asociaciones voluntarias, haciendo peticiones al Estado y a los dirigentes políticos, manifestándose en las calles, etcétera.
Por su parte, el principio de contestación se refiere a la existencia de competencia política, es decir, a un sistema con elecciones competitivas, sin que el poder sea ejercido de manera monopó-

lica, y haya lugar para la alternancia de partidos y candidatos en el gobierno.

En la poliarquía, los partidos políticos juegan un rol clave. Esto se debe observar en su función de canal entre el ciudadano y el gobierno, lo que se denominó anteriormente como el principio de inclusión. El papel de los partidos, también, debe entenderse como la voluntad de colocar a sus candidatos en cargos públicos mediante elecciones (principio de contestación).

La participación de la ciudadanía y la existencia de elecciones transparentes, universales y competitivas que permitan la alternancia de autoridades del Estado son principios que se asocian al funcionamiento de un sistema democrático y, en la propuesta teórica de Dahl, pasan a ser rectores de todas las características de la poliarquía.

Conclusiones. ¿La poliarquía como una versión “real” de la democracia?

La complejidad del concepto de democracia constituye un obstáculo, tanto analítico como práctico, sobre el sentido que se le otorga a su significado. Esto se observa en la existencia de ideas diferentes por parte de los estudiosos en el tema, pero también de la opinión pública y los medios de comunicación.

En ese sentido, la obra de Dahl evidencia su preocupación por analizar y comprender el funcionamiento de los sistemas políticos occidentales contemporáneos al trazar el camino hacia la identificación del *gobierno de muchos*, en contraposición con el –utópico– *gobierno de todos*. Cuando se refiere a muchos (en lugar de todos) queda claro que la poliarquía debe garantizar el acceso al poder de quien gana, pero también los derechos de los que pierden. En síntesis el concepto de poliarquía toma las características

centrales de lo que se espera de una democracia fundamentada en la inclusión y la contestación, y se erige como un concepto útil para dar cuenta del modo en que se estructuran los regímenes políticos contemporáneos y se conforman los gobiernos.

Bibliografía

Bobbio, N. (2000): "Democracia", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (eds.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, pp. 441-453.

Collier, D. y Levitsky, S. (1998): "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", Ágora 8, pp. 99-122.

Dahl, R. y Lindblom, C. (1953): *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper and Brothers (edición original).

Dahl, R. (1971), *Poliarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.

— (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 7ª ed.

García Jurado, R. (1996-1997), *Poliarquía y democracia*, Estudios Filosofía. Historia. Letras (47), Departamento Académico de Estudios Generales del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Máiz, R. (sin fecha): "Democracia y Poliarquía en Robert A. Dahl". Disponible en http://webspersoais.usc.es/export/sites/default/persoais/ramon.maiz/descargas/Artigo_35.pdf. Último acceso: 25 de noviembre de 2014.

Schumpeter, J. A. (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Routledge.

O'Donnell, G. (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, Nº 1, enero, pp. 55-69.